



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 dicembre 2013*

«Ricorso di annullamento — Aiuti di Stato — Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE — Aiuto concesso dalla Repubblica di Lituania per l'acquisto di terreni agricoli — Competenza del Consiglio dell'Unione europea — Regime di aiuti esistente — Misure opportune — Carattere indissociabile di due regimi di aiuti — Mutamento di circostanze — Circostanze eccezionali — Crisi economica — Manifesto errore di valutazione — Principio di proporzionalità»

Nella causa C-111/10,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 26 febbraio 2010,

Commissione europea, rappresentata da V. Di Bucci, L. Flynn, B. Stromsky e A. Stobiecka-Kuik, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da É. Sitbon e F. Florindo Gijón, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica di Lituania, rappresentata da D. Kriaučiūnas e L. Liubertaitė, in qualità di agenti,

Ungheria, rappresentata da G. Koós, M. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti,

Repubblica di Polonia, rappresentata da M. Szpunar, in qualità di agente,

intervenienti,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (relatore), E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund e J.L. da Cruz Vilaça, presidenti di sezione, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 gennaio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di annullare la decisione 2009/983/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Lituania per l'acquisto di terreni agricoli di proprietà statale tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 338, pag. 93; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

Il regolamento (CE) n. 659/1999

- 2 L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1), stabilisce quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

b) “aiuti esistenti”:

(...)

ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio [dell'Unione europea];

(...)

c) “nuovi aiuti”: tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

(...))».

- 3 L'articolo 17, paragrafo 2, di tale regolamento stabilisce quanto segue:

«Se la Commissione ritiene che un regime di aiuti [esistente] non sia, o non sia più, compatibile con il mercato comune, informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese. (...)».

- 4 L'articolo 18 del suddetto regolamento dispone quanto segue:

«Se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma dell'articolo 17, conclude che il regime di aiuti esistente non è, ovvero non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone opportune misure allo Stato membro interessato. (...)».

5 L'articolo 19, paragrafo 1, del medesimo regolamento è formulato nel modo seguente:

«Se lo Stato membro interessato accetta le misure proposte dalla Commissione e ne informa quest'ultima, la Commissione ne prende atto e ne informa lo Stato membro. A seguito della sua accettazione, lo Stato membro è tenuto a dare applicazione alle opportune misure».

Il regolamento (CE) n. 1857/2006

6 L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [88 TFUE] agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU L 358, pag. 3), enuncia quanto segue:

«1. Gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, all'interno [dell'Unione europea], per la produzione primaria di prodotti agricoli, sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo [107, paragrafo 3, lettera c), TFUE], e non sono soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo [108, paragrafo 3, TFUE] se soddisfano le condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 10 del presente articolo.

(...)

8. Possono essere concessi aiuti per l'acquisto di terreni diversi da quelli destinati all'edilizia con un costo non superiore al 10% delle spese ammissibili dell'investimento.

(...)».

Il regolamento (CE) n. 1535/2007

7 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [108 TFUE] agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337, pag. 35), dispone quanto segue:

«Gli aiuti che soddisfano le condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 7 si considerano aiuti che non corrispondono a tutti i criteri di cui all'articolo [107, paragrafo 1, TFUE] e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo [108, paragrafo 3, TFUE]».

Gli orientamenti relativi al settore agricolo

8 Il punto 29 degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (GU 2006, C 319, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti relativi al settore agricolo») stabilisce quanto segue:

«Gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole saranno dichiarati compatibili con il disposto dell'articolo [107, paragrafo 3, lettera c), TFUE] se soddisfano tutte le condizioni previste dall'articolo 4 del [regolamento n. 1857/2006] (...)».

- 9 Sotto la rubrica «Proposte di opportune misure», il punto 196 dei suddetti orientamenti dispone quanto segue:

«In conformità dell'articolo [108, paragrafo 1, TFUE], la Commissione propone agli Stati membri di modificare i rispettivi regimi di aiuto esistenti per conformarsi ai presenti orientamenti entro il 31 dicembre 2007, tranne nel caso dei regimi di aiuti esistenti (...) a favore di investimenti per l'acquisto di terreni agricoli nelle aziende agricole, che devono essere modificati e resi conformi ai presenti orientamenti entro il 31 dicembre 2009».

- 10 Il punto 197 degli stessi orientamenti stabilisce che gli Stati membri sono invitati a confermare per iscritto l'accettazione delle proposte di misure opportune entro il 28 febbraio 2007.

- 11 Il punto 198 degli orientamenti relativi al settore agricolo è formulato nei seguenti termini:

«Se uno Stato membro non conferma per iscritto l'accettazione entro tale termine, la Commissione applicherà l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento [n. 659/1999] e, se necessario, avvierà il procedimento a cui rinvia il summenzionato articolo».

Il quadro di riferimento temporaneo

- 12 Il punto 4.2.2 del quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, istituito dalla comunicazione della Commissione, del 17 dicembre 2008 (GU 2009, C 83, pag. 1), come modificato dalla comunicazione della Commissione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 31 ottobre 2009 (GU C 261, pag. 2; in prosieguo: il «quadro di riferimento temporaneo»), stabilisce che, in considerazione della situazione economica, si ritiene necessario consentire temporaneamente la concessione di un importo di aiuto limitato a talune condizioni.

- 13 Il punto 4.2.2, lettera h), del quadro di riferimento temporaneo precisa, tra l'altro, che, «[s]e l'aiuto è concesso alle imprese attive nella produzione primaria di prodotti agricoli (...), la sovvenzione diretta in denaro (o l'equivalente sovvenzione lorda) non supera [EUR] 15 000 (...) per impresa».

- 14 Il punto 7 del quadro di riferimento temporaneo dispone in particolare che «[l]a presente comunicazione (...) cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2010».

Fatti

- 15 Con lettera del 25 febbraio 2005, la Repubblica di Lituania comunicava alla Commissione, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, CE, una misura di aiuto di Stato intitolata «Sostegno all'acquisto di terreni». Tale misura era destinata a sostituire un regime di aiuti esistente e doveva essere applicata fino al 2010. Essa aveva la forma di un aiuto agli investimenti, a favore degli agricoltori che avevano intenzione di acquistare terreni agricoli di proprietà statale.

- 16 Ritenendo che tale aiuto fosse compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), CE, la Commissione, con decisione del 22 novembre 2006 (GU C 317, pag. 6; in prosieguo: la «decisione del 22 novembre 2006»), ha deciso di non sollevare obiezioni. Tale decisione precisava che la durata del regime di aiuti in questione si estendeva dalla data di approvazione della Commissione «fino al 2010».

- 17 Al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, la Commissione ha proposto agli Stati membri di modificare i regimi di aiuto esistenti per l'acquisto di terreni agricoli per renderli conformi a tali orientamenti entro il 31 dicembre 2009.

- 18 Il 22 marzo 2007, la Repubblica di Lituania ha comunicato la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 dei suddetti orientamenti. Come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, la Commissione ha preso atto di tale accordo con una comunicazione pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2008, C 70, pag. 11).
- 19 Il 23 novembre 2009, la Repubblica di Lituania ha presentato al Consiglio una richiesta, fondata sull'articolo 88, paragrafo 2, CE, diretta ad ottenere la proroga fino al 31 dicembre 2013 del regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli esistente.
- 20 Con la decisione impugnata, il Consiglio ha accolto la suddetta richiesta sul fondamento dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. L'articolo 1 di tale decisione è formulato nel modo seguente:
- «L'aiuto di Stato straordinario delle autorità lituane per i prestiti destinati all'acquisto di terreni agricoli di proprietà statale, per un importo massimo di 55 milioni di [litas lituani (LTL)] e concesso tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013, è considerato compatibile con il mercato interno».
- 21 Il Consiglio ha motivato la sua decisione ricordando in particolare, ai considerando da 2 a 4 della stessa, la struttura sfavorevole, in termini di superficie, delle aziende agricole lituane, i bassi redditi degli agricoltori, il calo molto rilevante dei prezzi dei prodotti agricoli determinato dalla crisi economica e finanziaria, nonché il livello elevato dei tassi di interesse dei prezzi per l'acquisto di terreni agricoli. Ha ugualmente sottolineato la scarsità di capitali propri di cui dispongono gli agricoltori lituani.
- 22 Ai termini dei considerando 9 e 10 della decisione impugnata:
- «(9) Per il momento la Commissione non ha ancora avviato alcuna procedura né ha assunto una posizione sulla natura e sulla compatibilità dell'aiuto.
- (10) Sussistono dunque circostanze eccezionali che consentono di considerare l'aiuto in questione, a titolo di deroga e nella misura strettamente necessaria a completare con successo la riforma fondiaria e a migliorare la struttura delle aziende agricole, nonché l'efficienza delle coltivazioni in Lituania, compatibile con il mercato interno».

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 23 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare la decisione impugnata, e
 - condannare il Consiglio alle spese.
- 24 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
- respingere il ricorso in quanto infondato, e
 - condannare la Commissione alle spese.
- 25 Con ordinanza del presidente della Corte del 9 agosto 2010, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

- 26 La Commissione deduce quattro motivi a sostegno del proprio ricorso, relativi, rispettivamente, all'incompetenza del Consiglio, ad uno sviamento di potere, ad una violazione del principio di leale cooperazione e ad un manifesto errore di valutazione sull'esistenza di circostanze eccezionali, nonché ad una violazione del principio di proporzionalità.

Sul primo motivo, relativo all'incompetenza del Consiglio

Argomenti delle parti

- 27 Con il suo primo motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio non era competente ad adottare la decisione impugnata.
- 28 Secondo la Commissione, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che il potere di cui il Consiglio è investito dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riveste un carattere di eccezione e che il Consiglio non è dunque competente a privare di effetti una decisione della Commissione che rilevi l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno o a tentare di eludere una decisione siffatta.
- 29 Ebbene, la Commissione ritiene di aver adottato, al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, una posizione definitiva in merito alla compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti introdotto dalla Repubblica di Lituania per l'acquisto di terreni agricoli. Il fatto che tale posizione sia stata adottata nella forma di orientamenti non avrebbe alcuna conseguenza, in quanto i giudici dell'Unione europea hanno affermato che uno Stato membro che accetti degli orientamenti è tenuto ad applicarli.
- 30 Nel caso di specie, la Repubblica di Lituania avrebbe comunicato la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo. Pertanto, essa sarebbe tenuta a porre fine al suddetto regime di aiuti entro il 31 dicembre 2009 e a non reintrodurlo prima del 31 dicembre 2013. Di conseguenza, autorizzando tale regime di aiuti a partire dal 1° gennaio 2010, il Consiglio avrebbe vanificato l'efficacia della decisione della Commissione, oltrepassando in tal modo i limiti della propria competenza.
- 31 Il Consiglio sostiene, invece, che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata costituisce un nuovo regime di aiuti, distinto da quello approvato dalla Commissione con la decisione del 22 novembre 2006, in particolare in quanto esso si fonda su nuovi elementi di fatto e di diritto. La Commissione non avrebbe dunque mai valutato la compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata.
- 32 Il Consiglio aggiunge che il punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo non è applicabile al regime di aiuti che esso ha approvato, in quanto le misure opportune di cui all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE si applicano soltanto agli aiuti esistenti.
- 33 Nella sua memoria di replica, la Commissione sostiene che le differenze rilevate dal Consiglio tra il regime di aiuti esistenti e il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata non sono rilevanti, in quanto tali regimi sono legati in modo talmente indissolubile che sarebbe in larga misura artificioso voler distinguere tra i due regimi ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.
- 34 La Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia condividono, in sostanza, l'analisi del Consiglio.

Giudizio della Corte

- 35 Al fine di valutare la fondatezza del primo motivo invocato dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso, è necessario stabilire se il Consiglio fosse competente, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, CE, a considerare compatibile con il mercato interno il regime di aiuti di cui alla decisione impugnata, benché la Repubblica di Lituania avesse accettato le misure opportune proposte al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.
- 36 Secondo l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, il Consiglio, a richiesta di uno Stato membro e deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto istituito o da istituirsi da parte di questo Stato deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti di cui all'articolo 109 TFUE, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione.
- 37 Uno Stato membro può dunque, in circostanze ben definite, comunicare un aiuto non alla Commissione, che si sarebbe pronunciata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ma al Consiglio, che si pronuncerà ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti di cui all'articolo 109 TFUE.
- 38 La Corte ha già avuto occasione di precisare taluni aspetti relativi all'interpretazione di tale disposizione.
- 39 Così, dopo aver ricordato il ruolo centrale che il Trattato FUE riserva alla Commissione ai fini del riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, la Corte ha innanzitutto affermato che l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riguarda un caso eccezionale e particolare e che il potere di cui il Consiglio risulta investito da tale disposizione riveste manifestamente un carattere di eccezione (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, C-110/02, Racc. pag. I-6333, punti da 29 a 31), il che comporta che tale articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, deve essere necessariamente oggetto di un'interpretazione restrittiva (v., per analogia, sentenze del 22 aprile 2010, Mattner, C-510/08, Racc. pag. I-3553, punto 32, e del 14 marzo 2013, Česká spořitelna, C-419/11, punto 26).
- 40 Inoltre, a proposito delle disposizioni di cui all'articolo 108, paragrafo 2, commi terzo e quarto, TFUE, secondo cui, da un lato, la richiesta rivolta al Consiglio da parte di uno Stato membro sospende l'esame in corso in seno alla Commissione per un periodo di tre mesi e, dall'altro, qualora entro tale termine non intervenga la decisione del Consiglio, delibera la Commissione, la Corte ha concluso che tali disposizioni dovessero essere interpretate nel senso che, una volta decorso il predetto termine, il Consiglio non è più competente ad adottare una decisione relativa all'aiuto di cui trattasi in forza del suddetto terzo comma (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, cit., punto 32).
- 41 La Corte ha ritenuto, a tal proposito, che la previsione di tale limite temporale alla competenza del Consiglio indica altresì che, qualora lo Stato membro interessato non abbia rivolto alcuna richiesta al Consiglio in base all'articolo 108, paragrafo 2, terzo e quarto comma, TFUE, prima che la Commissione dichiari l'aiuto di cui trattasi incompatibile con il mercato interno e ponga termine in tal modo alla procedura di cui al primo comma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, il Consiglio non è più legittimato ad esercitare il potere eccezionale, conferitogli dal terzo comma di tale ultima disposizione, di dichiarare un aiuto siffatto compatibile con il mercato interno (sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punto 33, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, C-399/03, Racc. pag. I-5629, punto 24).
- 42 La Corte ha sottolineato, in tale contesto, che detta interpretazione permette di evitare l'adozione di decisioni il cui dispositivo possa rivelarsi confliggente e contribuisce in tal modo alla certezza del diritto, in quanto preserva il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla

scadenza di termini di ricorso ragionevoli o mediante l'esaurimento dei mezzi di ricorso (v., in tal senso, citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punti 32 e 35, nonché del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 25).

- 43 Infine, la Corte si è pronunciata sulla questione di stabilire se il fatto che il Consiglio non abbia competenza a pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato interno di un aiuto in merito al quale la Commissione si è già pronunciata definitivamente implichi che il Consiglio è incompetente anche a pronunciarsi in merito a un aiuto che verte sull'attribuzione, ai beneficiari dell'aiuto illegittimo precedentemente dichiarato incompatibile mediante una decisione della Commissione, di una somma destinata a compensare le restituzioni cui tali beneficiari sono tenuti in esecuzione di tale decisione.
- 44 A tale proposito la Corte ha rilevato che, secondo una giurisprudenza costante, ammettere che uno Stato membro possa concedere ai beneficiari di un tale aiuto illegittimo un nuovo aiuto di importo equivalente a quello dell'aiuto illegittimo, diretto a far venire meno l'impatto delle restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in forza della suddetta decisione, equivarrebbe chiaramente a vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE (citare sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punto 43, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 27).
- 45 La Corte ha allora affermato che il Consiglio, il quale non può paralizzare l'efficacia di una decisione della Commissione che constati l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno dichiarando esso stesso l'aiuto compatibile con il mercato stesso, non può nemmeno vanificare l'efficacia di una siffatta decisione dichiarando compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, un aiuto diretto a compensare, a favore dei beneficiari dell'aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione di cui trattasi (v., in tal senso, citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punti 44 e 45, nonché del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 28).
- 46 Da detta giurisprudenza deriva che, per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, le rispettive competenze del Consiglio e della Commissione sono ripartite in modo tale che, in primo luogo, la competenza della Commissione viene esercitata a titolo principale, in quanto il Consiglio è competente soltanto in circostanze eccezionali. In secondo luogo, la competenza del Consiglio, che permette allo stesso di derogare, nella sua decisione, a talune disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato, deve essere esercitata entro un ambito temporale definito. In terzo luogo, a partire dal momento in cui la Commissione o il Consiglio si sono definitivamente pronunciati sulla compatibilità di un aiuto in questione, l'altra delle due istituzioni non può più adottare una decisione in senso contrario.
- 47 Tale interpretazione mira a salvaguardare la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione, in quanto, da un lato, essa esclude che vengano adottate decisioni confliggenti e, dall'altro, essa impedisce che la decisione di un'istituzione dell'Unione divenuta definitiva possa essere contraddetta, al di là di qualsiasi termine, compreso quello previsto all'articolo 263, paragrafo 6, TFUE, e in violazione del principio della certezza del diritto, da quella di un'altra istituzione.
- 48 Le considerazioni sottese a tale interpretazione fanno emergere inoltre come sia poco rilevante il fatto che l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio sia un aiuto esistente o un aiuto nuovo. Infatti, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'efficacia della decisione della Commissione è messa in discussione non soltanto quando il Consiglio adotta una decisione che dichiara compatibile con il mercato interno lo stesso aiuto sul quale la Commissione si è già pronunciata, ma anche quando l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio è un aiuto diretto a compensare, a favore dei beneficiari dell'aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione della Commissione. In tali circostanze, il secondo aiuto è connesso in modo talmente indissolubile a quello di cui la Commissione ha precedentemente accertato

l'incompatibilità con il mercato interno che risulta in larga misura artificioso pretendere di distinguere tra tali aiuti ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punti 45 e 46).

- 49 Nella presente causa, è necessario dunque esaminare la questione se gli aiuti dichiarati compatibili con il mercato interno dal Consiglio debbano essere considerati, indipendentemente dalla loro qualifica di aiuti esistenti o di aiuti nuovi, come aiuti sui quali la Commissione si è già pronunciata definitivamente.
- 50 A questo proposito, da una giurisprudenza costante emerge che la Commissione può, nell'esercizio delle competenze di cui essa dispone in virtù degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, adottare orientamenti che hanno per oggetto di indicare la maniera con cui essa intende esercitare, ai sensi degli stessi articoli, il suo potere discrezionale rispetto agli aiuti nuovi o rispetto ai regimi di aiuti esistenti (sentenza del 18 giugno 2002, Germania/Commissione, C-242/00, Racc. pag. I-5603, punto 27).
- 51 Tali orientamenti, quando si basano sull'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, costituiscono un elemento della cooperazione regolare e periodica nell'ambito della quale la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e propone loro le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 15 ottobre 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Racc. pag. I-5023, punti 36 e 37, nonché del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, C-288/96, Racc. pag. I-8237, punto 64). Qualora tali proposte di opportune misure siano accettate da uno Stato membro, esse hanno un effetto vincolante nei confronti di quest'ultimo (v., in tal senso, citate sentenze IJssel-Vliet, punti 42 e 43, nonché del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, punto 65), il quale, come ricorda l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, è tenuto a darvi applicazione.
- 52 Nel caso di specie, la Repubblica di Lituania ha comunicato, in data 22 marzo 2007, la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.
- 53 Tali misure opportune consistono, in particolare, in una modifica dei regimi di aiuto esistenti, a favore di investimenti per l'acquisto di terreni agricoli nelle aziende agricole, per rendere i suddetti regimi conformi a tali orientamenti entro il 31 dicembre 2009.
- 54 Ne consegue che, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, le misure opportune proposte dalla Commissione al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo riguardano soltanto regimi di aiuti esistenti.
- 55 Ebbene, il regime autorizzato dalla decisione impugnata costituisce un regime di aiuti nuovo.
- 56 Così, il regime di aiuti menzionato al punto 15 della presente sentenza poteva, in applicazione dell'articolo 1, lettera b), punto ii), del regolamento n. 659/1999, essere considerato come un regime di aiuti esistente soltanto per il periodo durante il quale era stato autorizzato dalla decisione del 22 novembre 2006, cioè fino al 31 dicembre 2009.
- 57 Pertanto, dato che dall'articolo 1, lettera c), di tale regolamento emerge che qualsiasi regime di aiuti che non è un regime di aiuti esistente costituisce un regime di aiuti nuovo e che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata era applicabile a partire dal 1° gennaio 2010, quest'ultimo costituiva necessariamente un regime di aiuti nuovo.
- 58 La circostanza che tale regime sia un semplice prolungamento del regime scaduto il 31 dicembre 2009, a volerla supporre dimostrata, non è determinante nei limiti in cui la proroga di un regime di aiuti esistente crea un aiuto nuovo distinto dal regime prolungato (v., in tal senso, sentenza del 20 maggio 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Racc. pag. I-4561, punti 46 e 47).

- 59 Gli obblighi gravanti sulla Repubblica di Lituania a seguito della sua accettazione delle proposte di misure opportune non riguardano dunque il regime considerato come compatibile con il mercato interno dalla decisione impugnata, trattandosi di un regime di aiuti nuovo che non può essere confuso con il regime di aiuti esistente al quale si riferiscono le misure opportune accettate da tale Stato membro.
- 60 Il Consiglio, di contro, non può far leva soltanto sul carattere nuovo di un regime di aiuti per riesaminare una situazione sulla quale la Commissione ha già condotto un esame definitivo e contraddire così tale esame. Il Consiglio non è dunque competente a decidere che un regime di aiuti nuovo debba essere considerato compatibile con il mercato interno quando questo è connesso in modo talmente indissolubile a un regime di aiuti esistente che uno Stato membro si è impegnato a modificare o a sopprimere, in base all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, che risulta in larga misura artificioso pretendere di distinguere questi due regimi ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punto 46).
- 61 Tuttavia, ciò non avviene nella fattispecie.
- 62 A questo proposito si può rilevare che un periodo significativo è trascorso tra l'esame effettuato dalla Commissione e quello effettuato dal Consiglio, dal momento che la decisione impugnata è sopravvenuta quasi tre anni dopo le proposte di misure opportune in questione.
- 63 Inoltre, tale decisione è specificamente motivata dall'emergere di nuove circostanze, ritenute eccezionali dal Consiglio, delle quali la Commissione non ha potuto tenere conto nel suo esame della compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli introdotti dalla Repubblica di Lituania.
- 64 Così, mentre gli orientamenti relativi al settore agricolo sono stati adottati nel 2006, la decisione impugnata richiama ampiamente gli effetti prodotti nel corso degli anni 2008 e 2009 dalla crisi economica e finanziaria sul settore agricolo in Lituania. Il Consiglio menziona, in particolare, la forte diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli intervenuta durante il 2009 e l'elevato livello dei tassi di interesse dei prestiti per l'acquisto di terreni agricoli constatati nel corso degli anni 2008 e 2009.
- 65 Ebbene, la posizione adottata dalla Commissione a sostegno della sua proposta di misure opportune, relativamente alla compatibilità con il mercato interno del regime menzionato al punto 15 della presente sentenza, era necessariamente fondata sulla valutazione, operata in base ai dati economici di cui essa disponeva nel 2006, delle conseguenze che l'applicazione di tale regime poteva comportare per il graduale sviluppo o il funzionamento del mercato interno.
- 66 A causa del rilevante cambiamento di circostanze menzionato al punto 64 della presente sentenza, la valutazione effettuata dalla Commissione su tale regime di aiuti non può essere dunque considerata tale da pregiudicare quella che sarebbe stata effettuata su un regime di aiuti comprendente misure simili, ma che avrebbe dovuto essere applicato in un contesto economico totalmente diverso da quello che la Commissione ha preso in considerazione nell'ambito della propria valutazione. Ne consegue che la compatibilità con il mercato interno del nuovo regime di aiuti che è stato oggetto della richiesta rivolta al Consiglio dalla Repubblica di Lituania ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE deve essere valutata in base ad un esame individuale distinto da quello del regime menzionato al punto 15 della presente sentenza, condotto prendendo in considerazione le circostanze economiche pertinenti al momento in cui tali aiuti sono concessi (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 1991, Italia/Commissione, C-261/89, Racc. pag. I-4437, punto 21, nonché del 21 luglio 2011, Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Commissione, C-459/10 P, Racc. pag. I-109, punto 48).
- 67 Pertanto, la situazione di cui alla presente causa si distingue da quella esaminata dalla Corte nelle citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio.

- 68 Infatti, a differenza delle decisioni del Consiglio annullate in quelle due sentenze, la decisione impugnata è motivata, nel caso di specie, proprio da elementi nuovi che derivano da un cambiamento rilevante delle circostanze intervenuto tra il momento in cui la Commissione ha esaminato il regime di aiuti esistente applicato dalla Repubblica di Lituania e quello in cui il Consiglio ha esaminato il regime di aiuti nuovo oggetto della richiesta che tale Stato membro gli aveva rivolto.
- 69 Di conseguenza, gli elementi che avevano giustificato l'incompetenza del Consiglio nelle due sentenze menzionate al punto 67 della presente sentenza non ricorrono nella causa in esame.
- 70 Peraltro, ammettere la competenza del Consiglio non può consentire un aggiramento delle misure opportune accettate dagli Stati membri.
- 71 Infatti, da un lato, il Consiglio è competente ad autorizzare un regime di aiuti nuovo simile a un regime di aiuti esistente, che uno Stato membro era obbligato a modificare o a sopprimere a seguito dell'accettazione di proposte di misure opportune, soltanto nell'ipotesi in cui, dopo le suddette proposte, siano emerse circostanze nuove.
- 72 Dall'altro, il potere concesso al Consiglio dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE si applica solo nei limiti indicati da tale norma, ossia in caso di circostanze eccezionali (v., in tal senso, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, C-122/94, Racc. pag. I-881, punto 13).
- 73 Infine, quanto all'argomento della Commissione secondo cui il Consiglio non sarebbe competente ad autorizzare un aiuto contrario alle indicazioni contenute negli orientamenti relativi al settore agricolo, occorre ricordare che, in tali orientamenti, soltanto le proposte di misure opportune indicate al punto 196 e accettate dagli Stati membri sono idonee a costituire una presa di posizione definitiva della Commissione sulla compatibilità di un regime di aiuti con il mercato interno.
- 74 Infatti, soltanto tali proposte di misure opportune sono soggette all'accettazione degli Stati membri, come indica il punto 197 degli orientamenti relativi al settore agricolo, mentre le altre disposizioni di questi ultimi costituiscono soltanto regole generali indicative che si impongono alla Commissione (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, Racc. pag. I-5163, punto 24 e giurisprudenza citata), senza vincolare gli Stati membri. Esse non possono a fortiori vincolare il Consiglio in quanto l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE gli attribuisce il potere di derogare, in circostanze eccezionali, alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti previsti dall'articolo 109 TFUE.
- 75 Ebbene, dal punto 196 di tali orientamenti deriva che, per quanto riguarda i regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli, gli Stati membri si sono soltanto impegnati a modificare tali regimi per renderli conformi ai suddetti orientamenti o, in assenza di tale modifica, a sopprimerli entro il 31 dicembre 2009.
- 76 Di contro, dalle considerazioni di cui ai punti da 60 a 69 della presente sentenza emerge che gli Stati membri, con l'accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, non si sono privati di qualsiasi possibilità di chiedere l'autorizzazione a reintrodurre regimi simili o identici durante l'intero periodo di applicazione di tali orientamenti.
- 77 Di conseguenza, il primo motivo dedotto dalla Commissione, relativo al difetto di competenza del Consiglio, è infondato e deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo ad uno sviamento di potere

Argomenti delle parti

- 78 Con il suo secondo motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio ha commesso uno sviamento di potere cercando di neutralizzare le conseguenze dell'esame dalla stessa condotto sul regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli introdotto dalla Repubblica di Lituania.
- 79 Il Consiglio sostiene di non aver cercato, con l'adozione della decisione impugnata, di vanificare gli effetti dell'esame condotto dalla Commissione, dal momento che quest'ultima non aveva adottato alcuna decisione che dichiarasse il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata incompatibile con il mercato interno. L'obiettivo perseguito dal Consiglio sarebbe in realtà consistito nell'aiutare gli agricoltori lituani colpiti dalla crisi economica e finanziaria ad acquistare terreni agricoli.

Giudizio della Corte

- 80 Come la Corte ha più volte affermato, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, sulla base di indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 14 maggio 1998, Windpark Groothusen/Commissione, C-48/96 P, Racc. pag. I-2873, punto 52, e del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, C-310/04, Racc. pag. I-7285, punto 69).
- 81 Si deve necessariamente constatare che la Commissione non ha fornito siffatti indizi.
- 82 Per quanto riguarda i fini perseguiti dal Consiglio con l'adozione della decisione impugnata, nel fascicolo sottoposto all'attenzione della Corte nulla permette di affermare che il Consiglio abbia perseguito uno scopo esclusivo, o quanto meno determinante, diverso da quello di aiutare gli agricoltori lituani ad acquistare più facilmente terreni agricoli per assicurare il completamento della riforma agraria, nonché il miglioramento della struttura delle aziende agricole e l'efficienza dell'agricoltura in Lituania.
- 83 Quanto all'argomento della Commissione secondo cui dalla successione degli eventi e dalla corrispondenza intercorsa emergerebbe che la decisione impugnata mirava a vanificare la posizione dalla stessa adottata, risulta che il Consiglio ha potuto correttamente ritenere che la Commissione non avesse assunto una posizione sulla compatibilità del regime di aiuti in questione, come sottolinea il considerando 9 della decisione impugnata.
- 84 Pertanto, il secondo motivo di ricorso, relativo ad uno sviamento di potere, deve essere respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione del principio di leale cooperazione

Argomenti delle parti

- 85 Con il suo terzo motivo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata è stata adottata in violazione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni, in quanto, adottando tale decisione, il Consiglio avrebbe liberato la Repubblica di Lituania dall'obbligo di cooperazione con la Commissione, che incombe a tale Stato membro in virtù dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE.

- 86 Infatti, autorizzando la proroga di un regime di aiuti esistente che la Repubblica di Lituania si era impegnata a sopprimere, il Consiglio avrebbe compromesso i risultati del dialogo tenuto in precedenza tra la Commissione e tale Stato membro.
- 87 Il Consiglio ritiene di non essere vincolato dall'obbligo di cooperazione derivante dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, lo stesso conferma che non esisteva alcun impegno della Repubblica di Lituania relativo al regime di aiuti approvato dalla decisione impugnata.

Giudizio della Corte

- 88 L'articolo 108, paragrafo 1, TFUE impone alla Commissione e agli Stati membri un obbligo di cooperazione regolare e periodica nell'ambito della quale la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e propone agli stessi le misure opportune richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2002, Germania/Commissione, cit., punto 28 e giurisprudenza citata).
- 89 A questo proposito, dal punto 69 della presente sentenza emerge che la Repubblica di Lituania non aveva assunto alcun impegno specifico relativo al regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata. Pertanto, non si può ritenere che tale decisione abbia liberato la Repubblica di Lituania da un obbligo particolare di cooperazione, in quanto essa non ha compromesso in alcun modo i risultati del dialogo tenuto in precedenza tra la Commissione e tale Stato membro.
- 90 Alla luce di quanto precede, il terzo motivo della Commissione, relativo alla violazione del principio di leale cooperazione, deve essere respinto in quanto infondato.

Sul quarto motivo, relativo ad un manifesto errore di valutazione e ad una violazione del principio di proporzionalità

- 91 Con la prima parte del suo quarto motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio ha commesso un manifesto errore di valutazione nel ritenere che esistessero circostanze eccezionali tali da giustificare l'adozione delle misure autorizzate. Con la seconda parte dello stesso motivo, la stessa sostiene che la decisione impugnata contrasta con il principio di proporzionalità, in quanto le misure in questione non permettono di conseguire gli obiettivi perseguiti dalla suddetta decisione e non sono limitate al minimo necessario per conseguire tali obiettivi.

Sulla prima parte del quarto motivo, relativa ad un manifesto errore di valutazione sull'esistenza di circostanze eccezionali

– Argomenti delle parti

- 92 La Commissione ritiene che talune circostanze possano essere considerate eccezionali, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, soltanto qualora non fossero prevedibili prima del loro insorgere e laddove, nel caso di specie, esse riguardino in particolare la Repubblica di Lituania. Pertanto, tale ipotesi non può sussistere nel caso di un ostacolo strutturale preesistente o di un problema che riguarda la maggior parte degli Stati membri.
- 93 Ebbene, la Commissione ritiene che le piccole dimensioni delle aziende agricole in Lituania costituiscano un problema già risalente, che attiene alla stessa struttura dell'economia agricola lituana. Allo stesso modo, nulla dimostrerebbe che la scarsità di capitali che affligge gli agricoltori lituani non costituisca un problema strutturale, per sua natura non qualificabile come eccezionale.

- 94 Inoltre, anche ammettendo che la crisi economica possa costituire una circostanza eccezionale, la Commissione ritiene tuttavia che tale crisi possa giustificare la decisione impugnata soltanto nei limiti in cui abbia interagito con i problemi strutturali preesistenti in modo da generare circostanze eccezionali in Lituania, cosa che il Consiglio non avrebbe dimostrato. La Commissione sostiene anche che l'incidenza della suddetta crisi sul livello dei tassi di interesse e sulla diminuzione dei redditi agricoli in Lituania non presenta un carattere eccezionale, tenuto conto del contesto dell'Unione nel suo complesso.
- 95 Il Consiglio ritiene che la definizione della nozione di circostanze eccezionali proposta dalla Commissione sia troppo restrittiva rispetto alla giurisprudenza in quanto tali circostanze devono soltanto essere imprevedute e possono incidere negativamente su altri Stati membri o settori diversi da quello dell'agricoltura.
- 96 Nel caso di specie, sussisterebbero circostanze eccezionali, costituite da eventi straordinari relativi alla crisi economica, che avrebbero avuto notevoli ripercussioni per gli agricoltori lituani e che avrebbero pertanto ulteriormente aggravato i problemi strutturali che le aziende agricole lituane già conoscevano. Pertanto, la forte diminuzione dei redditi agricoli causata dal crollo dei prezzi e l'elevato livello dei tassi di interesse derivante dalla crisi, più marcati in Lituania rispetto ad altri Stati membri, avrebbero reso estremamente difficile, se non impossibile, l'acquisto di terreni agricoli da parte degli agricoltori lituani.
- Giudizio della Corte
- 97 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, il Consiglio gode di un ampio potere discrezionale, il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi nel contesto dell'Unione. In questo quadro, il controllo giurisdizionale applicato all'esercizio di tale potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle norme di procedura e di motivazione, nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamento di potere (v., in tal senso, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit., punti 18 e 19, nonché, per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, Racc. pag. I-10807, punto 78).
- 98 Ebbene, alla luce del carattere inusuale e imprevedibile nonché dell'ampiezza degli effetti della crisi economica e finanziaria sull'agricoltura lituana, non si può considerare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che tali effetti costituissero circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. La Commissione ha peraltro riconosciuto, nella sua memoria di replica, che la sopravvenienza di tale crisi poteva costituire una circostanza eccezionale di questo genere.
- 99 Il fatto che la crisi economica e finanziaria abbia prodotto effetti rilevanti anche in altri Stati membri non è determinante, in quanto tale circostanza non incide sul carattere eccezionale degli effetti di tale crisi in relazione all'evoluzione della situazione economica degli agricoltori lituani e della riforma agraria condotta in Lituania.
- 100 Allo stesso modo, la constatazione secondo cui la scarsità dei redditi agricoli, la superficie limitata delle aziende agricole o la mancanza di capitali propri che affliggono gli agricoltori costituirebbero problemi strutturali in Lituania non permette di dimostrare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che la forte diminuzione dei redditi agricoli causata dal crollo dei prezzi e l'elevato livello dei tassi di interesse derivante dalla crisi abbiano sensibilmente deteriorato la situazione degli agricoltori lituani, minacciando in tal modo la riforma agraria e impedendo così di rimediare ai suddetti problemi strutturali (v., per analogia, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit., punto 21).

101 Ne consegue che la prima parte del quarto motivo deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte del quarto motivo, relativa alla violazione del principio di proporzionalità

– Argomenti delle parti

102 Secondo la Commissione, il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, ha violato il principio di proporzionalità.

103 La Commissione ritiene, infatti, che il regime di aiuti in questione non sia idoneo a conseguire gli obiettivi indicati nella suddetta decisione. Così, malgrado l'esistenza di un regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli, le dimensioni medie di un'azienda agricola in Lituania si sarebbero evolute soltanto di poco nel corso degli ultimi anni. Non sarebbe dimostrato che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata renda possibile ottenere risultati migliori, quando il regime di aiuti preesistente non avrebbe consentito di contrastare gli elevati tassi di interesse constatati nel corso degli anni 2008 e 2009. Gli aiuti per l'acquisto di terreni agricoli contribuirebbero in realtà all'aumento del prezzo dei terreni agricoli piuttosto che al cambiamento della struttura della proprietà di tali terreni.

104 Peraltro, il rispetto del principio di proporzionalità impone, secondo la Commissione, di prendere pienamente in considerazione le misure già in vigore che siano idonee a rispondere alle necessità che il Consiglio qualifica come circostanze eccezionali. Ebbene, la decisione impugnata non terrebbe in alcun conto le misure autorizzate in precedenza dalla Commissione o consentite dai suoi orientamenti e dai suoi regolamenti di esenzione per categoria. In particolare, il quadro di riferimento temporaneo permetterebbe agli Stati membri di concedere aiuti agli imprenditori agricoli. Allo stesso modo, sarebbe possibile ricorrere agli aiuti de minimis autorizzati dal regolamento n. 1535/2007.

105 Infine, le misure autorizzate dalla decisione impugnata non si limiterebbero al minimo necessario, in quanto la loro durata va oltre la data fissata dalla Commissione nel quadro di riferimento temporaneo per l'applicazione degli aiuti specificamente destinati a contrastare gli effetti della crisi economica.

106 Il Consiglio afferma che, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, la legittimità delle misure adottate sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, CE può essere compromessa soltanto qualora tali misure siano manifestamente inadeguate rispetto all'obiettivo che il Consiglio intende perseguire.

107 La Commissione non avrebbe dimostrato che la valutazione di fatti economici complessi operata dal Consiglio fosse manifestamente viziata da errore. Esso ritiene, in particolare, che il regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli applicato dalla Repubblica di Lituania abbia migliorato la struttura delle aziende agricole lituane in termini di superficie. Il Consiglio sostiene anche che la Commissione non ha dimostrato che tale regime di aiuti contribuisca all'aumento dei prezzi dei terreni. In più, esso ritiene che l'aumento delle superfici delle aziende agricole permetta di migliorare la competitività e i redditi degli agricoltori interessati.

108 Inoltre, il Consiglio ritiene che non fosse tenuto a prendere in considerazione le misure già approvate dalla Commissione, in quanto il potere attribuitogli dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE è diretto proprio a permettergli di autorizzare aiuti che la Commissione non avrebbe potuto legittimamente autorizzare, come nel caso di specie. Per di più, il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata non sarebbe coperto dal quadro di riferimento temporaneo.

109 Quanto alla durata del suddetto regime di aiuti, la stessa non dovrebbe limitarsi al periodo coperto dal quadro di riferimento temporaneo e corrisponderebbe al tempo ritenuto necessario per completare il processo di privatizzazione dei terreni agricoli in Lituania e per ridurre gli effetti della crisi.

– Giudizio della Corte

- 110 Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, dalle considerazioni svolte al punto 97 della presente sentenza deriva che soltanto la manifesta inadeguatezza di una misura adottata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, rispetto allo scopo che il Consiglio intende perseguire può compromettere la legittimità di tale misura (v., per analogia, sentenze dell'8 luglio 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, Racc. pag. I-7027, punto 46, e del 12 luglio 2012, *Association Kokopelli*, C-59/11, punto 39).
- 111 Ne consegue che occorre stabilire se l'autorizzazione del regime di aiuti di cui alla decisione impugnata sia manifestamente inadeguata a conseguire gli obiettivi di cui al considerando 10 di tale decisione, consistenti nel completare con successo la riforma agraria e nel migliorare la struttura delle aziende agricole nonché l'efficienza dell'agricoltura in Lituania.
- 112 Si ammette che tali obiettivi possano essere conseguiti attraverso un aumento della superficie delle aziende agricole, il che presuppone l'acquisto di terreni agricoli da parte degli agricoltori lituani. Ebbene, non è contestato che la scarsità dei redditi e le difficoltà di accesso al credito che affliggono i suddetti agricoltori siano di ostacolo alla realizzazione di acquisti di questo genere. Pertanto, autorizzare il regime di aiuti in questione, che mira a compensare tali problemi e il loro aggravamento ad opera della crisi economica e finanziaria proponendo una riduzione del prezzo di vendita dei terreni agricoli oppure una sovvenzione degli interessi relativi ai prestiti destinati all'acquisto di tali terreni, non appare manifestamente inadeguato a realizzare gli obiettivi perseguiti con l'adozione della decisione impugnata.
- 113 In questo contesto, il fatto che il regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli applicato anteriormente non abbia permesso un aumento significativo e continuo della superficie delle aziende agricole lituane non è idoneo a dimostrare la manifesta inadeguatezza della decisione impugnata rispetto al conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla stessa, quali ricordati al punto 111 della presente sentenza.
- 114 Infatti, da un lato, lo scarso aumento della superficie media delle suddette aziende non è sufficiente a dimostrare l'inefficacia manifesta del regime di aiuti autorizzato dal Consiglio, poiché è verosimile che tale scarso aumento risulti da circostanze che presumibilmente non si protrarranno per tutto il periodo coperto dalla decisione impugnata. Tale constatazione può anche spiegarsi, come sostiene la Repubblica di Lituania, con le particolarità delle norme relative alla restituzione dei terreni, processo che non va confuso con l'acquisto dei terreni mediante contratto che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata mira a promuovere. Dall'altro lato, occorre ricordare che la decisione impugnata mira non solo a migliorare la struttura delle aziende agricole, ma anche a completare con successo la riforma agraria in Lituania. Ebbene, la realizzazione di quest'ultimo obiettivo non può essere valutata soltanto in base all'evoluzione della superficie delle aziende agricole.
- 115 Quanto all'argomento della Commissione secondo il quale i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli contribuiscono all'aumento del prezzo dei terreni agricoli piuttosto che al cambiamento della struttura della proprietà di detti terreni, si deve constatare che tale affermazione non è sufficientemente corroborata da poter dimostrare che il Consiglio abbia optato per una misura manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo perseguito.
- 116 Occorre inoltre verificare se l'autorizzazione del regime di aiuti in questione non vada manifestamente al di là di ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi di cui alla decisione impugnata. La Commissione sostiene, infatti, che il Consiglio non ha tenuto sufficientemente conto delle prospettive offerte da altri strumenti idonei a contribuire alla realizzazione di tali obiettivi.

- 117 In considerazione dell'ampiezza del potere discrezionale di cui il Consiglio gode nel caso di specie, non si può ritenere che la decisione impugnata violi il principio di proporzionalità per il solo fatto che la Repubblica di Lituania avrebbe potuto perseguire gli obiettivi di cui al punto 111 della presente sentenza mediante un altro tipo di regime di aiuti. Infatti, da una giurisprudenza costante risulta che, in occasione dell'esame del rispetto del principio di proporzionalità da parte di una decisione adottata in base ad un potere discrezionale come quello di cui è investito il Consiglio dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, la Corte è tenuta a stabilire non se la decisione adottata fosse la sola o la migliore possibile, ma soltanto se la stessa fosse manifestamente sproporzionata (v., per analogia, sentenza dell'11 giugno 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Racc. pag. I-5035, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 118 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al punto 46 delle sue conclusioni, l'ampio potere discrezionale di cui dispone il Consiglio non esime lo stesso dal prendere in considerazione, nella sua valutazione, le misure preesistenti specificamente dirette a rimediare alle circostanze eccezionali che hanno giustificato l'autorizzazione del regime di aiuti in questione.
- 119 A tale proposito, il regolamento n. 1535/2007 mira a esentare gli aiuti di basso importo dall'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e non si può dunque ritenere che esso intenda specificamente rimediare agli effetti della crisi economica e finanziaria sugli agricoltori lituani.
- 120 Di contro, è vero che il quadro di riferimento temporaneo è stato introdotto per favorire l'accesso delle imprese al finanziamento nel contesto della crisi economica e finanziaria. Tuttavia, gli aiuti previsti da tale quadro di riferimento temporaneo hanno una funzione generale di sostegno all'investimento e non sono dunque specificamente destinati a permettere l'acquisto dei terreni agricoli. Inoltre, alla data dell'adozione della decisione impugnata, il punto 7 del quadro di riferimento temporaneo prevedeva che quest'ultimo non sarebbe stato applicato oltre il 31 dicembre 2010. Pertanto, non si può ritenere che la decisione del Consiglio di autorizzare un regime di aiuti specificamente destinato ad assicurare la realizzazione della riforma agraria in Lituania su un periodo più lungo vada manifestamente al di là di ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti dalla decisione impugnata.
- 121 Infine, relativamente alla durata del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata, dalla stessa logica dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE risulta che il Consiglio non può essere vincolato da una limitazione temporale fissata in una comunicazione della Commissione. Inoltre, in considerazione del tempo necessario per il completamento della riforma agraria e della durata degli effetti della crisi economica e finanziaria, non si può ritenere che il Consiglio, autorizzando il regime di aiuti in questione durante il periodo che va dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, abbia optato per una misura manifestamente sproporzionata.
- 122 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondata anche la seconda parte del quarto motivo dedotto dalla Commissione.
- 123 Ne deriva che il quarto motivo va integralmente respinto.
- 124 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla Commissione può essere accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

- 125 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.
- 126 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Commissione europea è condannata alle spese.**
- 3) **La Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sopportano le proprie spese.**

Firme